

# A administração pública e os novos paradigmas

## O impulso para a mudança

Alexandra Mónica Pinto Lamas <sup>1</sup>

A Administração Pública (AP) tem merecido especial atenção por parte da sociedade em geral, na maioria das vezes, para lhe apontar os aspectos negativos e dificilmente os positivos. Na verdade, cada vez mais encaramos a Administração Pública como um entrave, incapaz de se adaptar ao contexto em que vivemos actualmente – uma sociedade de informação, que se movimenta a um ritmo acelerado, que pretende respostas imediatas. É neste contexto que assistimos a uma dualidade de compromissos, difíceis de conciliar, entre o que a sociedade nos exige e o que a Administração Pública pode prestar.

Temos, por um lado, cidadãos, com necessidades variadas e cada vez mais imediatas e, por outro lado, a AP cuja actividade se desenvolve em torno da defesa e prossecução do interesse público, onde incluímos esses mesmos cidadãos. Parece-nos, então, que os dois lados apresentados representam apenas e só o Cidadão. O âmago da questão é efectivamente melhorar a AP para respondermos e servirmos o cidadão. Tal como nos refere Martins (2000):

“(...) a Administração Pública não está ao serviço dos patrimónios, dos interesses, das corporações, dos grupos, das profissões. A Administração também não muda de rumo conforme as ideologias ocasionais, os ventos imediatos, os interesses de conjuntura.

Uma administração ao serviço dos cidadãos não é uma administração que queira ser apenas um braço executivo do poder político. Tem que estar com independência alertada para todas as atenções desviantes.”

Porém, ao longo do tempo, temos assistido a várias mudanças, que não são mais do que alterações de rumo baseadas nas tais ideologias ocasionais, ou fruto dos ventos imediatos, ou ainda nos interesses da conjuntura. Em Portugal, temos assistido frequentemente a algumas destas variações na forma como se vêm implementando reformas – as tão desejadas - para que “máquina” funcione. E quantas reformas foram anunciadas? Quantas efectivamente implementadas?

---

<sup>1</sup> Assistente estagiária da Universidade Jean Piaget de Cabo Verde, é licenciada em *Ciências Administrativas* pela Universidade Fernando Pessoa, no Porto. Exerceu funções, no âmbito da gestão jurídico-administrativa e representou a empresa onde trabalhava junto de Câmaras Municipais. Frequenta, actualmente, a etapa curricular do programa de doutoramento *Educação e Desenvolvimento humano*, no âmbito de um protocolo entre a UniPiaget e a Universidade de Santiago de Compostela.

Quantos projectos efectuados? E por quem? Afinal que interesses defendemos, ou pretendemos defender, quando se anunciam reformas e não se implementam? As mesmas reformas que passam a intenções, raramente aproveitadas pelos Governos seguintes... (e que deles dependem para que sejam implementadas).

Na realidade, reformas desta natureza não podem, nem devem fazer parte de compromissos políticos – acima de tudo é um compromisso com o cidadão.

Interessante é verificar que os meios utilizados pela AP, para levar adiante esse compromisso, não foram sempre os mesmos. É neste sentido que nos parece importante percorrer, ainda que superficialmente, alguns dos momentos mais marcantes para a AP, nomeadamente, o contexto impulsionador das reformas e as bases justificativas para que as mesmas continuem a fazer parte das preocupações das sociedades modernas.

## A Administração Pública e a envolvente

O surgimento do Estado Providência (*Welfare State*), como consequência de uma crise profunda sofrida a nível mundial, impôs-se definitivamente na Europa na fase posterior à 2ª Grande Guerra (Rocha, 2001), e provocou um aumento substancial das despesas públicas e do pessoal administrativo, justificado pelo crescente aumento da dimensão e papel do governo (Rocha, 1991), por meio da sua intervenção na vida económica e social. Estas mudanças tiveram impacto directo na AP. O fundamento para o seu crescimento assenta fundamentalmente em duas explicações: por um lado, a política, e, por outro lado, a burocrática. Ambas foram desenvolvidas por Downs (*cit in* Rocha, 1991, p.32) que nos refere que “(...) os partidos políticos em democracia formulam políticas como meio de ganhar votos e o governo actua sempre de modo a maximizar o número de votos que receberá”. Ainda que generalista, esta citação pretende explicar, politicamente, o crescimento do sector público e intervenção do Estado na economia. Pela necessidade de se explicar, de forma mais consistente, tais mudanças em Estados sem uma democracia política surge uma outra explicação – a burocrática. De acordo com Downs (*cit in* Rocha, 1991, p.35) “(...) a premissa básica e preponderante é a de que a burocracia é composta de agentes que maximizam a sua utilidade”.

Inevitavelmente, as críticas surgiram. A “máquina” estava cada vez mais pesada: desde a subida de custos à desumanização da burocracia, decorrente das disfunções do modelo apresentado por Weber, que tornou os serviços mais rígidos e distantes dos cidadãos, e ainda o “falhanço” na filosofia do *Welfare* que pretendia maior igualdade, o que não se veio a concretizar, visto que foi a classe média quem mais beneficiou de tais medidas (Rocha, 2001).

Às críticas sucederam outros paradigmas baseados no pressuposto de que o Estado não deveria intervir na actividade económica, que deveria proceder à

privatização. Ainda na mesma linha de pensamento, tudo o que não fosse privatizável deveria fazer parte de um modelo de gestão empresarial. Estavam reunidas, deste modo, “(...) as condições para o aparecimento de um tipo diferente de Administração Pública e de novos modelos teóricos que serviram de suporte à reforma do Estado (...)” (Idem, p. 43).

Surgiu, por um lado, a teoria da escolha pública que “(...) põe ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia” (Idem, *Ibid*) e, por outro lado, o managerialismo que “(...) insiste na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia” (Idem, *Ibid.*). Para a primeira corrente decorrem os seguintes princípios: centralização, coordenação e controlo, resultando numa maior responsabilização dos burocratas perante os políticos e não perante os cidadãos. Para a segunda temos: a descentralização, desregulação e delegação. Esta corrente nega a distinção entre o público e o privado, defendendo que ambos podem ser geridos da mesma forma.

Rocha (2001) apresenta o antagonismo existente entre os dois paradigmas mencionados revelando que ambos provocam consequências distintas quando aplicados à reforma administrativa. No entanto, o autor menciona o caso português como algo que deveremos observar. Pois, se por um lado, o objectivo principal é a aplicação do modelo managerial, por outro lado, assistimos frequentemente a uma chamada do poder político aos compromissos eleitorais.

Em Portugal, o percurso que iniciámos no Estado Providência teve expressão no final do Estado Novo, tendo-se arrastado, até à sua implementação após a revolução de 74. A adopção deste modelo encontra a mesma justificação que os restantes países da Europa adoptaram três décadas mais cedo (no caso português: instabilidade governamental, debilidade do Parlamento, fraqueza dos partidos políticos e à expansão das políticas sociais do Estado (Rocha, 2001).

No caso concreto de Cabo Verde, deparamo-nos com uma realidade semelhante à descrição feita para o caso português. Dentro do Plano de Desenvolvimento Nacional (2002-05), podemos encontrar a descrição de três momentos importantes para a AP cabo-verdiana. Assim, temos que:

“Com o nascimento da nova nação erigiu-se, progressivamente, uma nova administração pública. Mas essa administração rapidamente desenha um perfil semelhante à política económica traçada pelo então governo. Estado centralizador, interventor directo na economia ou seja um Estado controlador. A Administração Pública, com o mesmo perfil de centralizador e controlador, também destacou-se como uma administração empregadora, promovendo um dos mais rápidos crescimentos do seu efectivo (...)” (PND, 2002-2005).

Este momento que acabámos de citar demarca a independência de Cabo Verde. O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) aponta um momento anterior, e o outro com referência a 1991:

“Após 1991, a política económica adoptada reduziu a intervenção directa do Estado na economia transferindo este papel para o sector privado ficando o Estado com o papel de regulador do mercado. Mas, a Administração Pública não poderia cumprir a sua nova missão da forma como estava caracterizada. O papel regulador passaria, então, a ser desempenhado por estruturas ad hoc, contribuindo desta forma para o aumento do peso salarial no sector público, ao invés de medidas preconizadas em contrário. A tentativa de redução dos efectivos da Administração Pública, através do Programa de Abandono Voluntário (PAV), não teve o impacto previsto.”

Actualmente urge a necessidade de uma mudança, patente no já referido Plano, e expressa do seguinte modo:

“Os sucessivos programas de Governo, após a independência, falam todos da necessidade de uma reforma do Estado. Mas, o que se denota é a ausência de uma política integrada de reforma e modernização do Estado. As poucas iniciativas de reforma desenvolvidas até então têm-se resumido a medidas pontuais que, em muitos casos, não têm sido levadas até as últimas consequências, mercê de constrangimentos vários. A inexistência, até então, de uma entidade ou organismo responsável pela liderança do processo de reforma, que o assuma enquanto tal e coordene as várias acções levadas a cabo nesse âmbito pelos vários sectores do Estado é uma razão determinante.”

Portugal, para responder à mudança, adoptou nas últimas duas últimas décadas do século XX uma abordagem gestionária (Carapeto e Fonseca, 2005). Esta encara a AP sob uma lógica de mercado em que se dá a primazia à liberalização e à privatização. Estamos, pois, perante o conceito de Administração Pública Managerial ou como alguns designam o “New Public Management”: “(...) que não significa ideias novas, mas apenas (...) substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial” (Farnham e Horton *cit in* Rocha, 2001, 51).

Quando nos confrontamos com esta realidade somos induzidos a questionar: porquê só agora? Afinal parece relativamente fácil de compreender que a adopção deste novo modelo poderá ultrapassar os males da AP. Quanto a nós, e pela exposição feita inicialmente, os “nossos clientes” são cidadãos com determinados direitos e garantias, cujos “fornecedores” poderão não ser assim tão variados; os funcionários, na generalidade, sabem que poderão contar com um emprego para a vida e a relação estabelecida com os restantes que compõe essa envolvente mais próxima das organizações poderá não ser a mesma por

estarmos perante o Estado. Quando nos confrontamos com o sector privado, a relação estabelecida com a envolvente é necessariamente diferente porque apesar de estarmos a lidar com as mesmas variáveis, é certo, a forma de lidar com elas é distinta. Tal como nos diz Rocha (2001, 36):

“(…) as organizações públicas não estão expostas ao mercado, não tendo tanta pressão para reduzir os custos e aumentar a eficiência (…) têm restrições legais (…) sofrem ainda influências políticas dos partidos (…) têm de estar atentas à pressão dos cidadãos (...). Os gestores públicos estão limitados na sua actuação sobre os funcionários e não podem usar incentivos e outros mecanismos de motivação a que as organizações privadas recorrem normalmente.”

### A eficácia e a eficiência na Administração Pública

Ao nível da gestão empresarial utilizamos com frequência os conceitos de eficácia e a eficiência. Já no que diz respeito à Administração Pública deveremos (teremos?) de ser mais comedidos. Na verdade, até ao aparecimento de novas correntes, a AP fez parte de uma longa história de largas despesas e reduzida gestão, daí a compreensível e cautelosa adopção de critérios até há pouco tempo quase que exclusivos do sector privado. Aliás, tivemos oportunidade de analisar alguns dos motivos que nos ajudam a perceber o porquê de uma visão cautelosa e que nos remetem para numa interessante análise do confronto entre a racionalidade jurídica e a managerial no tratamento de algumas questões como a legitimidade, a primazia, a organização, a autoridade e o controlo:

	Racionalidade <b>jurídica</b>	Racionalidade <b>managerial</b>
Legitimidade	Regularidade de processos	Eficácia das acções (resultados)
Primazia	Meios	Fins
Concepção da organização	Fechada	Aberta, com constante adaptação à envolvente
Autoridade	Hierarquizada, do topo para a base	Delegação e negociação
Controlo	De acordo com regras.	Sobre resultados obtidos.

(adaptado de Alecian e Foucher *cit in* Rocha, 2001, 38)

## A Governação

Em nosso entender, propõe-se, nesta nova abordagem, uma gestão pública privada, ao invés de uma gestão privada pública. Ou seja, procura-se adaptar a gestão privada ao sector público sem ignorarmos que estamos perante realidades diferentes, que exigem meios de resolução distintos porque os fins também não são sempre os mesmos. Refere-nos Rocha (2001, p. 186) que “o Governo tem de resolver os problemas que emergem da sociedade, dentro da sociedade, pelo que a sua tarefa é predominantemente de mediador entre os diversos actores do processo político”.

Neste modelo de gestão pública temos um gestor público integrador da diversidade que **procura solucionar conflitos e promover a colaboração**. O conceito de governação dos *networks* está entre a autonomia de mercado e a hierarquia burocrática racional. Que perfil para este gestor?

Dror (*cit in* Rocha, 2001):

“(...) classifica o novo gestor público de tipo delta, um superprofissional dotado de vastos conhecimentos e inteligência prática, conhecedor dos processos sociais com qualificações avançadas nos princípios e métodos do processo de decisão política, mas sobretudo com capacidade de diálogo e de construir pontes entre os actores.”

## O Curso de Administração Pública e Autárquica da Universidade Jean Piaget de Cabo Verde

Após o percurso efectuado, com referência à realidade existente na AP em Cabo Verde, é importante divulgar a existência de uma licenciatura capaz de responder à “falta de recursos humanos qualificados (...)” (PND), bem como aos novos paradigmas para a Administração Pública. Foi nesta base, e conscientes das necessidades sentidas no sector, que a Universidade Jean Piaget pôs e põe à disposição, de todos os que integram ou esperam integrar a AP, esta licenciatura.

De acordo com o enquadramento das necessidades locais, foram criadas duas variantes para a obtenção da licenciatura: a de gestão autárquica e a de planeamento e controlo de gestão pública. A versatilidade do novo gestor público, que Dror caracterizou, exige uma pluridisciplinaridade que transferimos para o curso de Administração Pública e Autárquica através das referidas variantes.

Esperamos, pois, através desta pluridisciplinaridade, podermos ser impulsionadores da mudança que se espera para Cabo Verde no sector público.

## Referências bibliográficas

- Rocha, J. A. Oliveira (1991). "Princípios de gestão pública". Lisboa, Editorial Presença
- Rocha, J. A. Oliveira (2001). "Gestão pública e modernização administrativa". Lisboa, INA
- Carapeto, Carlos e Fonseca, Fátima (2005). "Administração Pública: modernização, qualidade e inovação". Lisboa, Sílabo
- Martins, Alberto (2000). "Por uma Administração Pública ao serviço do cidadão". In INA (Ed.). Moderna gestão pública. Lisboa, INA, pp. 13-17
- Plano Nacional de Desenvolvimento (2002-05). [Em linha]. Disponível em <<http://www.governo.cv/>>. [Consultado em 28/03/06]

### Variante Gestão Autárquica (APA002)

#### Quarto ano

##### Primeiro semestre

Área científica	Disciplina		Horas teóricas	Horas práticas	Total	Precedentes
ECO	011	Política fiscal e orçamental	45	30	75	Nenhuma
GES	069	Teorias e modelos da gestão pública	30	15	45	Nenhuma
GES	070	Governo local e administração autárquica	30	30	60	Nenhuma
GES	073	Geografia urbana e planeamento urbanístico	30	30	60	Nenhuma
INF	033	Sistemas de informação para a administração pública	30	30	60	Nenhuma
			165	135	300	

(...)

### Variante Planeamento e Controle de Gestão Pública (APA003)

(...)

**Quinto ano***Primeiro semestre*

Área Científica		Disciplina	Horas teóricas	Horas práticas	Total	Precedentes
GES	004	Gestão financeira	30	60	90	
GES	009	Gestão de projectos	30	30	60	
GES	075	Gestão da qualidade nos serviços públicos	30	45	75	
GES	079	Métodos quantitativos	30	45	75	
			120	180	300	

*Segundo semestre*

Área Científica		Disciplina	Horas teóricas	Horas práticas	Total	Precedentes
EST	002	Estágio de licenciatura	0	200	200	
MEM	002	Memória de licenciatura	100	0	100	Todas
			100	200	300	

Plano curricular de Administração Pública e Autárquica APA-001-002-003